



Adam Bodnar

II.510.48.2021.MT

**Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Wielce Szanowna Pani Marszałek

W związku z wniesieniem przez grupę posłów projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 866) przedstawiam uprzejmie uwagi odnośnie tego projektu ustawy.

I. Analiza i ocena proponowanych zmian legislacyjnych.

1. Zgodnie z art. 1 opiniowanego projektu ustawy, w ustawie z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (dalej: k.p.s.w.)¹ proponowane jest wprowadzenie zmian:

1) w art. 32 k.p.s.w.:

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
§ 2. Orzeczenie wydaje się w formie wyroku lub postanowienia. Postanowieniem rozstrzyga się, gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku.	§ 2. Orzeczenie wydaje się w formie wyroku, postanowienia albo nakazu karnego . Postanowieniem rozstrzyga się, gdy ustawa nie wymaga wydania wyroku,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 729, 956, 1423 i 2112.

	<p>po § 2 dodaje się § 2a w brzmieniu:</p> <p>§ 2a. Nakaz karny wydaje referendarz sądowy, gdy ustawa to przewiduje.</p>
--	---

Proponowana zmiana legislacyjna zakłada wprowadzenie do polskiego porządku prawnego nowego rodzaju orzeczenia, tj. „nakazu karnego”. W kontekście postępowania w sprawach o wykroczenia, sama nazwa orzeczenia może nawiązywać do istniejącego w przeszłości nakazu karnego, który był orzeczeniem skazującym, kończącym postępowanie w pierwszej instancji i wydawanym przez przewodniczącego każdego kolegium powiatowego lub przez jego zastępcę bez rozprawy, na podstawie samego wniosku o ukaranie². Na gruncie poprzednio obowiązującej (od 1 stycznia 1972 r.³) ustawy o postępowaniu w sprawach o wykroczenia, nakazy karne wydawane były w postępowaniu nakazowym na podstawie jej art. 64 § 1.

Proponowana zmiana legislacyjna zakłada, iż nakazy karne byłyby wydawane przez referendarzy sądowych, a wedle uzasadnienia projektu ustawy, ich kompetencja byłaby: „w założeniu fakultatywna (w zależności od możliwości kadrowych w danym sądzie) i niezależna od możliwości wydawania wyroków nakazowych przez sąd (...) referendarz sądowy wydawałby na posiedzeniu nakaz karny w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie nagany albo grzywny. Nakazem karnym nie można by było orzec środka karnego. Zachowane by było w pełni prawo obwinionego i oskarżyciela do drogi sądowej, gdyż – analogicznie do wyroku nakazowego – od nakazu karnego służyłby sprzeciw o charakterze kasatoryjnym. W wyniku wniesienia sprzeciwu sprawa podlegałaby rozpoznaniu przez sąd. Nie byłoby przy tym wykluczone wydanie po wniesieniu sprzeciwu wyroku nakazowego przez sąd z uwagi na szerszy zakres środków reakcji karnej mogących być stosowanymi w tym trybie przez sąd (kara ograniczenia wolności, środek karny). W każdym zaś razie strona będzie mogła spowodować – poprzez wniesienie sprzeciwu – rozpoznanie każdej sprawy na rozprawie przez niezawisły sąd, co czyni zadość wymogom konstytucyjnym i konwencyjnym.”

² Zob. J. Deręgowski, Uwagi o postępowaniu i orzecznictwie karno-administracyjnym, *Palestra* 3/9(21), 1959r., s. 30.

³ Data wejścia w życie ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 1971r., poz. 12, nr 116).

Oceniając projekt w wyżej opisanym zakresie wskazać należy, iż projektodawca zdaje się popadać w pewną sprzeczność. Z jednej strony zakłada, że opiniowana zmiana legislacyjna przyniesie odciążenie pracy sądów, z drugiej – nie dostrzega, iż przewidziany tryb w istocie obciążenie sądów – jako instytucji sprawującej wymiar sprawiedliwości – zwiększy. Jeżeli bowiem referendarz sądowy wyda nakaz karny, od którego wniesiony zostanie sprzeciw i nie jest wykluczone, iż w jego wyniku wydany zostanie wyrok nakazowy, to konsekwencją tego stanu rzeczy będzie możliwość wniesienia sprzeciwu od wyroku nakazowego, następnie ewentualnej apelacji do sądu wyższej instancji od wyroku. Teoretycznie więc możliwe będzie dojście do sytuacji czterokrotnego rozpoznawania tej samej sprawy (1. referendarz sądowy wydający nakaz karny → sprzeciw od nakazu karnego → 2. sąd wydający wyrok nakazowy → sprzeciw od wyroku nakazowego → 3. sąd wydający wyrok → apelacja od wyroku → 4. sąd wyższej instancji wydający wyrok).

Z punktu widzenia polityki prawnokarnej powyższa sytuacja może wywołać ten negatywny skutek, że w toku instancyjnym karalność wykroczenia ulegnie przedawnieniu⁴, powodując uniknięcie represji karnej, jak i zmarnotrawienie zasobów i czasu organów zaangażowanych w postępowanie. Co istotne, powyższego zapatrywania nie zmienia próba nowelizacji tym samym projektem ustawy art. 45 § 1 k.w., albowiem zakres proponowanej zmiany nie odnosi się do przerwania biegu okresu przedawnienia.

Z perspektywy obwinionego, brak wyroku niewinniającego na skutek umorzenia postępowania z uwagi na przedawnienie orzekania w trybie art. 5 § 1 pkt 4 k.p.s.w. przyniesie konsekwencje jedynie w postaci zwrotu uzasadnionych wydatków wyłożonych za czynności obrończe w postaci wynagrodzenia jednego obrońcy (art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k., w związku z art. 118 § 2 k.p.s.w.).

Nadto, projektodawca wskazując, iż „projekt zmierza do umożliwienia referendarzom sądowym wymierzania kar nagany albo grzywny w postępowaniu nakazowym”, nie przykłada należytej uwagi do okoliczności, iż w przypadku nieuiszczenia grzywny nałożonej nakazem karnym, jako orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie o wykroczenie, na podstawie art. 25 k.w. może dojść do zamiany kary grzywny na kary, które z punktu widzenia obywatela, są dotkliwsze. W razie braku bowiem zgody ukaranego na podjęcie

⁴ Zgodnie z art. 45 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2019 r., poz. 821) karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

pracy społecznie użytecznej albo jeśli mimo wyrażenia zgody na jej wykonanie ukarany nie wykonuje tej kary, albo gdy zamiana grzywny na pracę społecznie użyteczną jest niemożliwa lub niecelowa (egzekucja grzywny okazała się bezskuteczna albo z okoliczności sprawy wynika, że byłaby ona bezskuteczna), sąd zarządza wykonanie zastępczej kary aresztu. Trzeba podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 października 2014 r., sygn. akt K 9/13⁵, stwierdził, że obligatoryjna zamiana grzywny na zastępczą karę aresztu jest zgodna z Konstytucją (zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2015 r., sygn. akt K 28/13).⁶ Tym samym, niewykluczona byłaby sytuacja, że pozbawienie wolności, do którego dochodzi w wyniku zamiany kary grzywny na karę aresztu, jakkolwiek orzekane jest przez sąd, to determinowane jest orzeczeniem referendarza sądowego.

Ocena rozwiązania prawnego poszerzającego kompetencje referendarzy sądowych o wydawanie nakazów karnych wymaga również uprzedniego odniesienia się do pozycji ustrojowej ich urzędu i charakteru wykonywanych przez nich czynności.

Zgodnie z art. 2 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷ **zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości** wykonują sędziowie. W sądach rejonowych niektóre zadania z zakresu wymiaru sprawiedliwości wykonują także asesory sądowi (art. 2 § 1a). Z kolei **zadania z zakresu ochrony prawnej, inne niż wymiar sprawiedliwości**, wykonują w sądach referendarze sądowi i starsi referendarze sądowi (art. 2 § 2).

Z powyższego wprost wynika rozróżnienie zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości od zadań z zakresu ochrony prawnej, innych niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Te pierwsze zarezerwowane są wyłącznie dla sędziów i, w ograniczonym zakresie, asesorów sądowych. Wymiar sprawiedliwości jest to rozstrzyganie konfliktów co do prawa, środkami przymusu prawnego, a więc przedmiotem wymiaru sprawiedliwości są konflikty (spory) powstające w stosunkach prawnych⁸.

Wyodrębnienie funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości *sensu stricto* od innych czynności dokonywanych przez sądy w ramach szeroko pojmowanej ochrony prawnej

⁵ OTK-A 2014/9, poz. 101.

⁶ T. Bojarski [w:] A. Michalska-Warias, J. Piórkowska-Flieger, M. Szwarczyk, T. Bojarski, Kodeks wykroczeń. Komentarz, Gdańsk 2020, art. 25.

⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 2072.

⁸ S. Włodyka, Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1968, s. 49.

pozwoiliło w ogóle na powołanie instytucji referendarza sądowego⁹. Słusznie zauważa się w doktrynie, iż referendarz sądowy, posiadając niemalże wszystkie kwalifikacje sędziowskie, może wykonywać czynności na styku wymiaru sprawiedliwości, jednak nie przekraczając tej granicy. To właśnie wykonywanie wymiaru sprawiedliwości jest swoistą linią demarkacyjną dla referendarza sądowego, odgraniczającą go od pozycji sędziego czy asesora sądowego¹⁰.

Wziąwszy więc pod uwagę, iż:

„– wymiar sprawiedliwości stanowi działalność państwa polegającą na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny,

– ochrona prawna inna niż wymiar sprawiedliwości oznacza zadania sądów, które nie polegają na rozstrzygnięciu sporów o prawo i konfliktów prawnych ani na rozstrzygnięciu o zasadności zarzutów karnych;

– upoważnienie sędziów i referendarzy sądowych do wykonywania tego samego rodzaju zadań [tylko – przyp. autora] z zakresu ochrony prawnej nie narusza prawa do sądu, ponieważ Konstytucja RP nie wyklucza możliwości powierzenia przez ustawodawcę urzędnikowi sądowemu zadań w ramach rozstrzygnięcia sporów o prawo;

– referendarz sądowy jest uprawniony do rozpoznawania pewnych kategorii spraw dotychczas zastrzeżonych dla sądów, ale nie rozstrzyga o prawach i obowiązkach danego podmiotu, lecz podejmuje rozstrzygnięcie formalne konieczne dla zapewnienia prawidłowego toku postępowania sądowego, w ramach sprawy zainicjowanej wniesieniem skargi;

– referendarz sądowy nie jest wyposażony w atrybut niezawisłości, jednak art. 151 § 1 u.s.p. gwarantuje mu w zakresie wykonywanych obowiązków niezależność co do treści wydawanych orzeczeń i zarządzeń określonych w ustawach¹¹; **nie można zaaprobować projektowanego umocowania referendarza sądowego do czynności wydawania**

⁹ A. Górski, Prawo o ustroju sądów powszechnych, Warszawa 2013, s. 26-28.

¹⁰ Zob. B. Oręziak, Kompetencje referendarza sądowego w polskiej procedurze karnej - analiza de lege lata, Młody Jurysta 2017/1, s. 71.

¹¹ K. Dudka, Funkcjonowanie instytucji referendarza sądowego w sprawach karnych – możliwe pola poszerzenia zakresu uprawnień referendarza w sprawach o wykroczenia i w postępowaniu wykonawczym, Warszawa 2015., s. 27-28.

orzeczenia rozstrzygającego o odpowiedzialności karnej za wykroczenie, tj. o odpowiedzialności karnej *sensu largo*.

Abstrahując nawet od powyższego, kontrowersyjnym wydaje się założenie projektodawcy, jakoby możliwe było odgórne sprecyzowanie, w której ze spraw o wykroczenie możliwe będzie wydanie nakazu karnego i wymierzenie kary grzywny lub kary nagany, tak, aby sprawę „po zarejestrowaniu” przekazać pod osąd referendarzowi sądowemu. Biorąc bowiem pod uwagę systematykę czynów zabronionych ujętą w części szczególnej Kodeksu wykroczeń, podkreślić należy, iż niektóre z wykroczeń przewidują sankcję albo w postaci tylko kary grzywny¹², albo fakultatywne: kary aresztu lub grzywny¹³; kary aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny¹⁴, kary ograniczenia wolności albo karę grzywny¹⁵, kary aresztu, kary grzywny albo kary nagany¹⁶.

Nawet więc przyjmując, że referendarz sądowy w ramach swoich kompetencji uprawniony byłby do wydawania orzeczeń w postaci nakazu karnego, proponowana nowelizacja tworzy nowy problem polegający na tym, iż w sprawie, gdzie według referendarza - np. z punktu widzenia celu kary, zasadne jest orzeczenie kary ograniczenia wolności, nie zaś grzywny lub nagany, ów referendarz, nie posiadając kompetencji do jej orzeczenia, zobowiązany będzie do przekazania sprawy prezesowi sądu, celem zarządzenia rozpoznania jej przez sąd. Tak określony „problem” okaże się jednak jeszcze bardziej skomplikowanym, gdy w ramach sędziowskiej oceny dowodów i całokształtu sprawy, orzeczona wyrokiem zostanie kara grzywny, bądź nagany. Powyższe bowiem ukaże iluzoryczność zakładanego odciążenia referatów sędziowskich, kosztem nadania nowych uprawnień referendarzom. Projektowane rozwiązania prawne nie zakładają (i zakładać nie mogą), że po stwierdzeniu przez referendarza sądowego braku podstaw wydania nakazu karnego (przez co rozumieć należy także m.in. jego ocenę zasadności zastosowania sankcji surowszej z fakultatywnie w konkretnym przepisie przewidzianych kar), ową oceną sąd będzie w jakikolwiek sposób związany.

Zagadnieniem wymagającym odrębnego rozważenia jest także ewentualna możliwość skorzystania przez referendarza sądowego z dobrodziejstwa odstąpienia od wymierzenia

¹² np. art. 49a § 1 k.w.

¹³ np. art. 49 § 1 i 2 k.w., 50 k.w.

¹⁴ np. art. 50a. § 1 i 1a k.w., art. 51 § 1 i 2 k.w.

¹⁵ np. art. 52 § 2 k.w.

¹⁶ np. art. 83 § 1 k.w.

kary lub jej nadzwyczajnego złagodzenia (art. 39 k.w.), które co do zasady są elementem sędziowskiej oceny sprawy. Wobec milczenia uzasadnienia projektu ustawy w tym zakresie, nie jest możliwe określenie, czy w stosunku do „wyrokowania” nakazem karnym ww. regulacje w zamysłach projektodawcy uwzględniono.

Z przyczyn opisanych powyżej projektowaną zmianę legislacyjną ocenić należy negatywnie.

2) w art. 60 w § 1 pkt 7 k.p.s.w.:

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
7) zachodzi możliwość wydania wyroku nakazowego	7) zachodzi możliwość wydania wyroku nakazowego albo nakazu karnego ;

Przepis art. 60 k.p.s.w. wskazuje sytuacje, w których prezes sądu obligatoryjnie kieruje sprawę na posiedzenie. Proponowana zmiana redakcyjna wynika z konieczności uwzględnienia w przepisach procedury nowego typu orzeczenia, jakim jest „nakaz karny” (por. uwagi z pkt 1) opinii).

3) w art. 94 § 1 k.p.s.w.:

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
§ 1. Do wyroku nakazowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 504 i 505 z wyłączeniem zdania drugiego, a także art. 506 § 1-3, § 5 i 6 Kodeksu postępowania karnego.	§ 1. Do wyroku nakazowego stosuje się odpowiednio przepisy art. 504, art. 505 § 1 zdanie pierwsze i § 2 zdanie pierwsze, a także art. 506 § 1-3, § 5 i 6 Kodeksu postępowania karnego.”;

Przepis art. 94 § 1 k.p.s.w. statuuje odesłanie ustawowe do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w przypadku wydawania wyroku nakazowego w postępowaniu o wykroczenie. Projektowana zmiana zdaje się nie mieć związku z proponowanym nowym typem orzeczenia, jakim jest „nakaz karny”. W odniesieniu do wyroku nakazowego wydawanego w postępowaniu w sprawie o wykroczenie jest zbędna,

gdyż z przyczyn niewskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy, znosi konieczność doręczenia odpisu wyroku nakazowego prokuratorowi oraz znosi wymóg pouczenia pokrzywdzonego, że warunkiem wniesienia sprzeciwu jest złożenie w terminie, o którym mowa w art. 506 § 1, nie później niż jednocześnie ze sprzeciwem oświadczenia, że będzie on działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

4) po art. 94 k.p.s.w. dodaje się art. 94a k.p.s.w. w brzmieniu:

„Art. 94a. § 1. Referendarz sądowy na posiedzeniu może wydać nakaz karny w sprawach o wykroczenia, w których wystarczające jest wymierzenie nagany albo grzywny. Nakazem karnym nie można orzec środka karnego.

§ 2. W razie stwierdzenia braku podstaw do wydania nakazu karnego referendarz sądowy zarządzeniem przekazuje sprawę prezesowi sądu, który wydaje stosowne zarządzenia, nie wyłączając skierowania sprawy na posiedzenie w przedmiocie wydania wyroku nakazowego.

§ 3. Nakaz karny, od którego nie wniesiono sprzeciwu lub sprzeciw cofnięto, ulega wykonaniu jak prawomocny wyrok skazujący.

§ 4. W kwestiach nieuregulowanych do nakazu karnego oraz postępowania w przedmiocie wydania nakazu karnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wyroku nakazowego oraz postępowania w przedmiocie wydania wyroku nakazowego.”;

W odniesieniu do cytowanego projektu przepisu wskazać należy, że w założeniu stanowić on ma umocowanie prawne do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez referendarzy sądowych w sprawach o wykroczenie. Redakcja przepisu myląco i nieprawidłowo wskazuje, że nakaz karny wydany może zostać w sprawach o wykroczenie „w których wystarczające jest **wymierzenie nagany albo grzywny**”. Przede wszystkim poczynić trzeba zastrzeżenie natury formalnej, iż w postępowaniu o wykroczenie może zostać orzeczona **kara nagany** albo **kara grzywny**, zgodnie z zamkniętym katalogiem ujętym w art. 18 Kodeksu wykroczeń.

Jak już w niniejszej opinii wskazano, mało prawdopodobnym jest, aby w przypadku nowego typu orzeczenia, tj. nakazu karnego, intencją ustawodawców było co innego niż ukaranie (wymierzenie kary) sprawcy wykroczenia, zatem aktualne stają się zapatrywania ujęte w pkt 1) opinii, w przedmiocie braku umocowania referendarzy sądowych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości (w tym przypadku – karania).

O intencji projektodawców, w zakresie powierzenia sprawowania wymiaru sprawiedliwości referendarzom sądowym świadczy również cytowany § 3 projektowanego przepisu, gdzie niezaskarżony nakaz karny przyrównuje się w skutkach do prawomocnego wyroku. Niestety, w kontekście cytowanego fragmentu projektowanej nowelizacji, jeszcze większego znaczenia nabierają wyrażone już w 1) punkcie opinii wątpliwości w przedmiocie iluzorycznego odciążenia sądów, oceny zasadności „zwrotu” sprawy prezesowi sądu.

Jeśli pod względem poprawności legislacyjnej rozpatrywać regulację prawną zawartą w projektowanym § 4 przepisu, a statuującą odesłanie do stosowania odpowiednio przepisów dotyczących wyroku nakazowego oraz postępowania w przedmiocie wydania wyroku nakazowego, wskazać należy, że to w tym miejscu znaleźć się powinien przepis, o którym mowa w pkt 3 opinii zakładający zakresowe ograniczenie stosowania art. 504, art. 505 § 1 zdanie pierwsze i § 2 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania karnego.

5) w art. 97 k.p.s.w.

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
<p>§ 2. Sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego.</p> <p>§ 3. Funkcjonariusz nakładający grzywnę jest obowiązany wskazać jej wysokość, określić zachowanie stanowiące wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia oraz kwalifikację prawną, a także poinformować sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego i o skutkach prawnych takiej odmowy.</p>	<p>§ 2 uchyla się</p> <p>§ 3. Funkcjonariusz nakładający grzywnę jest obowiązany wskazać jej wysokość, określić zachowanie stanowiące wykroczenie, czas i miejsce jego popełnienia oraz kwalifikację prawną, a także poinformować sprawcę wykroczenia o prawie, terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia oraz o treści przepisu art. 99a § 6.”;</p>

Aktualnie obowiązująca regulacja prawna z art. 97 § 2 k.p.s.w. stanowiąca, że sprawca wykroczenia może odmówić przyjęcia mandatu karnego, **daje wyraz zasadzie, od której nie ma wyjątku, że do prawomocnego ukarania w postępowaniu mandatowym może dojść tylko wówczas, gdy sprawca wykroczenia dobrowolnie podda się karze.** Od niego bowiem zależy, czy przyjmie mandat karny, czy odmówi jego przyjęcia, przy czym, odmawiając, nie ma obowiązku wskazania powodu odmowy¹⁷.

¹⁷ J. Lewiński [w:] Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. VII, Warszawa 2011, art. 97.

Z kolei, odnośnie do § 3 tegoż przepisu w doktrynie zauważa się, iż: [i]nformując sprawcę wykroczenia o prawie odmowy przyjęcia mandatu karnego, informuje się go jednocześnie o skutkach prawnych tej odmowy. Skutkiem tym jest wystąpienie do sądu z wnioskiem o ukaranie. Informacja o tym skutku nie może przybierać formy presji na sprawcę wykroczenia, aby „dobrowolnie” poddał się karze. Za niedopuszczalne w szczególności należałoby uznać straszenie sprawcy wykroczenia, że w sądzie będzie go to więcej kosztowało. Zauważyć bowiem należy, że odmowa przyjęcia mandatu karnego nie stanowi dla sądu okoliczności obciążającej przy wymiarze kary¹⁸.

Akceptując pogląd nauki prawa, że [i]stotą postępowania mandatowego jest jego warunkowy charakter wyrażający się w tym, że organ mandatowy może nałożyć grzywnę w drodze mandatu tylko wówczas, gdy sprawca wyrazi na to zgodę¹⁹, podkreślić należy, że projektowana regulacja prawna całkowicie dyskwalifikuje konsensualność postępowania mandatowego na rzecz, jak w uzasadnieniu projektu wskazano: „przerzucenia ciężaru procesowego zaskarżenia mandatu na ukaranego”, które w efekcie miałyby „zmniejszyć wpływ spraw o wykroczenia do sądu” i „odciążyłyby funkcjonariuszy od składania dużej liczby wniosków o ukaranie, na rzecz przekazania do sądu materiałów sprawy”.

Powyższe w społeczeństwie wywoła najpewniej utratę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, poczucie tworzenia się państwa policyjnego, przeświadczenie o arbitralnym stosowaniu prawa przez organy powołane do jego strzeżenia, poczucie naruszenia suwerenności woli i powątpiewanie w możliwość udowodnienia swoich racji przed sądem, skoro zamiast ciężaru dowodu winy obywatela spoczywającego dotąd na organie państwowym, to obywatel zmuszony zostanie do udowodnienia swojej niewinności. Zupełnie w tym kontekście zapomniane są słowa: Wszechmocna władza nie gwarantuje dobrego państwa. A chce się obywatelom wmówić, że aby było dobrze, organy państwa muszą mieć nieograniczoną władzę²⁰.

6) w art. 98 k.p.s.w.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ A. Skowron [w:] Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, wyd. II, Gdańsk-Sopot 2010, art. 97.

²⁰ J. Ciemniowski, O władzy, państwie i strachu, „Gazeta Wyborcza” z 27 kwietnia 2007 r., cyt. za J. Kotapką, Elementy Państwa policyjnego w demokratycznym państwie prawa, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, 2008, Tom 4, s. 59.

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
<p>§ 2 Mandatem karnym, o którym mowa w § 1 pkt 1, może być nałożona grzywna jedynie wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu. <i>Mandat taki staje się prawomocny z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył.</i></p> <p>§ 3. Mandatem karnym, o którym mowa w § 1 pkt 2, może być nałożona grzywna jedynie wobec osoby innej niż wymieniona w § 2 albo mającej miejsce stałego zamieszkania lub pobytu na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej. <i>Mandat powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie 7 dni od daty przyjęcia mandatu oraz o skutkach nieuiszczenia grzywny w terminie. Staje się on prawomocny z chwilą pokwitowania jego odbioru przez ukaranego.</i></p> <p>§ 5. Mandat karny, o którym mowa w § 1 pkt 3, powinien wskazywać organ, na rzecz którego w terminie 14 dni ukarany może uiścić grzywnę, oraz informować o skutkach jej nieuiszczenia w tym terminie. <i>Mandat ten staje się prawomocny z chwilą uiszczenia uprawnionemu organowi grzywny we wskazanym terminie. Termin do uiszczenia grzywny liczy się od dnia:</i></p> <p>1) <i>wystawienia mandatu - w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 1;</i></p> <p>2) <i>doręczenia mandatu - w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 2.</i></p>	<p>§ 2 Mandatem karnym, o którym mowa w § 1 pkt 1, może być nałożona grzywna jedynie wobec osoby czasowo przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub niemającej stałego miejsca zamieszkania albo pobytu. Grzywnę uważa się za nałożoną takim mandatem z chwilą uiszczenia grzywny funkcjonariuszowi, który ją nałożył.</p> <p>§ 3. Mandatem karnym, o którym mowa w § 1 pkt 2, może być nałożona grzywna jedynie wobec osoby innej niż wymieniona w § 2 albo mającej miejsce stałego zamieszkania lub pobytu na terytorium innego niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Mandat powinien zawierać pouczenie o obowiązku uiszczenia grzywny w terminie 7 dni od daty jej nałożenia tym mandatem oraz o skutkach nieuiszczenia grzywny w terminie. Grzywnę uważa się za nałożoną takim mandatem z chwilą jego odbioru przez ukaranego.</p> <p>§ 5. Mandat karny, o którym mowa w § 1 pkt 3, powinien wskazywać organ, na rzecz którego w terminie 14 dni ukarany może uiścić grzywnę, oraz informować o skutkach jej nieuiszczenia w tym terminie. Termin do uiszczenia grzywny liczy się od dnia:</p> <p>1) wystawienia mandatu – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 1;</p> <p>2) doręczenia mandatu – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 2</p> <p> dodaje się § 6-8 w brzmieniu: § 6. Mandat karny, o którym mowa w § 1 pkt 3, staje się prawomocny z chwilą uiszczenia </p>

	<p>uprawnionemu organowi grzywny we wskazanym terminie – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 1.</p> <p>§ 7. Grzywnę uważa się za nałożoną mandatem karnym, o którym mowa w § 1 pkt 3, z chwilą jego odbioru przez ukaranego – w przypadku, o którym mowa w § 4 pkt 2.</p> <p>§ 8. W razie odmowy odbioru mandatu lub odmowy albo niemożności pokwitowania odbioru mandatu przez ukaranego, funkcjonariusz sporządza na mandacie odpowiednią wzmiankę; wówczas mandat uznaje się za odebrany.”;</p>
--	---

Wskazywane propozycje zmian przepisów są bezpośrednią konsekwencją zmian projektowanej zmiany modelu postępowania mandatowego. Wobec zakładanego usunięcia zasady „wyrażenia zgody na przyjęcie mandatu”, z redakcyjnego i semantycznego punktu widzenia niezbędne jest dostosowanie treści przepisu 98 k.p.s.w. do nowych założeń. Także w tym miejscu skonkludować należy, iż nałożenie kary i konieczność uiszczenia przez obywatela grzywny mimo braku stwierdzenia winy prawomocnym orzeczeniem sądu jest sprzeczne z Konstytucją i międzynarodowymi standardami państwa prawa.

7) art. 99 k.p.s.w.:

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
<p>W razie odmowy przyjęcia mandatu karnego lub nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony odmówił przyjęcia mandatu albo nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym, a w miarę możliwości podać także przyczyny odmowy.</p>	<p>W razie nieuiszczenia w wyznaczonym terminie grzywny nałożonej mandatem zaocznym w przypadku, o którym mowa w art. 98 § 4 pkt 1, organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. We wniosku tym należy zaznaczyć, że obwiniony nie uiszczył grzywny nałożonej mandatem zaocznym.</p>

Podobnie wymuszonym nową koncepcją postępowania mandatowego projektodawcy jest zmienienie regulacji określającej aktualnie konsekwencje odmowy przyjęcia mandatu karnego przez sprawcę wykroczenia, poprzez wskazanie, że jedynie w wypadku nieuiszczenia grzywny nałożonej mandatem zaocznym, organ, którego funkcjonariusz ją nałożył, występuje do sądu z wnioskiem o ukaranie. Sprawa podlegać wówczas miałaby (jak teraz w przypadku odmowy przyjęcia mandatu) rozpoznaniu na zasadach ogólnych (o ile proponowana w tym samym projekcie zmiana polegająca na wydawaniu przez referendarzy sądowych nakazów karnych nie jest trybem szczególnym).

8) po art. 99 k.p.s.w dodaje się art. 99a-99d w brzmieniu:

„Art. 99a. § 1. Od nieprawomocnego mandatu karnego ukaranemu przysługuje, w terminie 7 dni od dnia nałożenia grzywny tym mandatem karnym, odwołanie do sądu rejonowego właściwego ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia. Odwołanie wnosi się bezpośrednio do sądu. Przepis art. 429 Kodeksu postępowania karnego stosuje się odpowiednio.

§ 2. Odwołujący się powinien wskazać zaskarżony mandat karny oraz czy zaskarża mandat co do winy, czy co do kary. Odwołanie powinno wskazywać wszystkie znane skarżącemu dowody na poparcie swoich twierdzeń.

§ 3. O wniesieniu odwołania sąd zawiadamia:

- 1) w terminie 3 dni organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, wzywając do nadesłania w terminie 7 dni materiałów sprawy; organ ten uprawniony jest do występowania w sprawie w charakterze oskarżyciela publicznego
- 2) ujawnionego pokrzywdzonego, pouczając go o przysługujących uprawnieniach; przepis art. 26 § 3 stosuje się odpowiednio.

§ 4. Sąd może wstrzymać wykonanie zaskarżonego mandatu karnego.

§ 5. Ukarany nie może w postępowaniu sądowym powoływać innych dowodów, niż wskazane w § 2 w zdaniu drugim, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.

§ 6. Sąd rozpoznający sprawę po wniesieniu odwołania może orzec na niekorzyść ukaranego.

§ 7. Po rozpoznaniu odwołania sąd orzeka o utrzymaniu zaskarżonego mandatu karnego w mocy albo uchyla mandat karny i orzeka co do istoty lub umarza postępowanie.

§ 8. W kwestiach nieuregulowanych do odwołania od mandatu karnego oraz postępowania w przedmiocie rozpoznania odwołania stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące apelacji oraz postępowania apelacyjnego.

Art. 99b. § 1. Od wyroku sądu zapadłego w wyniku rozpoznania odwołania przysługuje stronom apelacja.

§ 2. W postępowaniu apelacyjnym przepis art. 99a § 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 99c. Z zastrzeżeniem przepisu art. 98 § 6, mandat karny staje się prawomocny z upływem terminu do wniesienia odwołania, z chwilą cofnięcia odwołania lub z chwilą uprawomocnienia się wyroku utrzymującego w mocy mandat karny albo wyroku sądu odwoławczego utrzymującego w mocy taki wyrok.

Art. 99d. O sposobie zakończenia postępowania zainicjowanego wniesieniem odwołania sąd, w którym wydano prawomocne rozstrzygnięcie kończące to postępowanie, w terminie 3 dni, zawiadamia organ, którego funkcjonariusz nałożył grzywnę zaskarżonym mandatem karnym, przesyłając jednocześnie odpis tego rozstrzygnięcia.”

Przywołany fragment projektu ustawy odnosi się do projektowanego trybu postępowania odwoławczego od nieprawomocnego mandatu karnego. Jak już wspomniano, w proponowanej regulacji prawnej rażącym defektem jest przerzucenie ciężaru dowodu winy z organu ochrony prawa na udowodnienie niewinności przez obywatela. W przypadku mandatu karnego, dla uniknięcia sankcji, to ukarany zobowiązany będzie do dochowania terminu na wniesienie odwołania do sądu, powołania wszystkich znanych sobie dowodów niewinności, przy zastrzeżeniu, iż innych dowodów powołać nie będzie mógł, chyba że dowód nie był mu znany w chwili wniesienia odwołania.

Z praktycznego punktu widzenia, w związku z projektowaną regulacją prawną powstają wątpliwości związane z art. 42 ust. 3 Konstytucji, według którego każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. **Zaprzeczeniem domniemania niewinności jest bowiem wymóg jej dowodzenia.** Do wniosku o konieczności udowodnienia winy jednostce pociąganej do odpowiedzialności karnej przez oskarżyciela publicznego należy dojsć także odnosząc się w należyty sposób do zasady lojalności wywodzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Państwo bowiem poprzez swoje *imperium* i *ius puniendi* ma niemal każdorazowo możliwość skorzystania z mechanizmów dowodzenia jednostce niedostępnych, a nawet sposobność uniemożliwienia lub znacznego ograniczenia osobistego dowodzenia niewinności przez jednostkę (np. w przypadku tymczasowego aresztowania, wobec jego warunków znacznie utrudnionym jawi się nawet kontakt podejrzanego/oskarżonego z osobą, która mogłaby zapewnić mu alibi; dostęp do informacji objętych tajemnicą bankową, pozyskanie nagrań z monitoringu itp.).

Dodać wreszcie warto, że mimo niewyartykułowania zasady ciężaru dowodu w procesie karnym, wyinterpretowana jest ona z przepisów Kodeksu postępowania karnego, który

odpowiednie zastosowanie znajduje w sprawach o wykroczenia. Za jej źródła uznaje się art. 74 § 1 k.p.k., art. 5 § 1 k.p.k., art. 5 § 2 k.p.k., ale też brak w kodeksie konkretnie nałożonego na sąd ciężaru dowodzenia winy lub niewinności jednostki poddanej pod osąd.

Konieczność wykazania sprawstwa i winy konkretnej osoby przez organy państwa wynika też z wiążącego Polskę prawa europejskiego. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym²¹ w swym art. 6 ust. 1 jednoznacznie wskazuje, że „państwa członkowskie zapewniają, aby przy ustalaniu winy podejrzanych lub oskarżonych ciężar dowodu spoczywał na oskarżeniu”. Na podkreślenie zasługuje, że w odróżnieniu od innych dyrektyw określających prawa procesowe podejrzanego i oskarżonego²², dyrektywa 2016/343 nie przewiduje ogólnego wyłączenia zastosowania w sprawach o wykroczenia (*minor offences*). Zasada wskazana w art. 6 ust. 1 dyrektywy obowiązuje zatem bezwzględnie także w postępowaniu wykroczeniowym i może stanowić źródło obowiązków w relacji państwo-obywatel ze względu na upływ terminu na jej pełne wdrożenie (w dniu 1 kwietnia 2018 r., zgodnie z jej art. 14 ust. 1).

Jednocześnie, dotychczasowy brak regulacji prawnej nakładającej na oskarżonego lub obwinionego obowiązek dowodzenia swojej niewinności, czynił postępowanie karne i postępowanie wykroczeniowe procesem rzetelnym (*fair trial*).

Rzetelny proces musi bowiem zakładać nałożenie na organy procesowe obowiązku stworzenia warunków, które umożliwią realizację praw tych osób, których dobra prawne są zaangażowane²³. Proces wobec tego musi być zorganizowany w taki sposób, aby żadna ze stron nie miała powodów do podniesienia zarzutu, że padła ofiarą nieuczciwej gry²⁴. To w kontekście rzetelności procesu i reguł ciężaru dowodu nie można pominąć okoliczności, iż w relacji jednostka – organ postępowania, to ta pierwsza jest podmiotem znacznie słabszym,

²¹ Dz. Urz. UE z dnia 1 marca 2016 r., Seria L, nr 65, str. 1.

²² Np. art. 1 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym; art. 2 ust. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności.

²³ P. Wiliński, O koncepcji rzetelnego procesu, (w:) Rzetelny proces karny. Materiały konferencji naukowej. Trzebiezowice 17–19 września 2009 r., pod red. J. Skorupki i W. Jasińskiego, Warszawa 2010, s. 175.

²⁴ A. Jakubiak-Mirończuk, Alternatywne a sądowe rozstrzyganie sporów sądowych, Warszawa 2008, s. 66.

gdyż niedysponującym całym aparatem państwowym. Owa słabość jednostki w konfrontacji z oskarżycielem publicznym uzasadniała dotychczas i stale uzasadnia rozkład ciężaru dowodzenia winy na oskarżyciela, a nie odwrotnie i sprzecznie z aksjologią naszego systemu prawnego. Co ważne, w doktrynie prawa od dawna funkcjonuje nawet pogląd, iż skoro to teza oskarżyciela o realizacji przez jednostkę znamion czynu zabronionego przez ustawę karną jest czasowo i logicznie pierwsza, to i ona powinna być dostatecznie udowodniana²⁵.

Pomimo więc wyrażonej w uzasadnieniu projektu woli „usprawnienia postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odciążenia sędziów sądów powszechnych od obowiązków związanych z rozpoznawaniem spraw o wykroczenia”, projektowana regulacja jawi się jako niezgodna z Konstytucją RP już tylko z przyczyn opisanych powyżej.

Należy zwrócić uwagę na zawarte w projektowanym art. 99a § 6 k.p.s.w. wyłączenie stosowania zakazu *reformationis in peius*. W przypadku wniesienia odwołania od mandatu karnego, sąd będzie mógł orzec karę surowszą niż pierwotnie nałożona – będzie to mogła być kara grzywny w wyższej wartości, ale też kara gatunkowo surowsza, tj. ograniczenia wolności lub aresztu (pod warunkiem oczywiście, że dane wykroczenie jest nią zagrożone).

W świetle proponowanego przejścia z modelu kasatoryjnego przyjętego w obecnie obowiązującej konstrukcji odmowy przyjęcia mandatu na rzecz modelu rewizyjnego, tj. takiego w którym odwołanie ma jedynie zbadać prawidłowość pierwotnie nałożonej kary, rozwiązanie takie jawi się jako niezrozumiałe. W przypadku odmowy przyjęcia mandatu, ukaranie uznaje się za niebyłe, zaś skierowanie wniosku o ukaranie do sądu wszczyna postępowanie w I instancji. W proponowanym modelu odwołanie ma stanowić zaś merytoryczną kontrolę zasadności nałożenia mandatu²⁶.

Skonstatować należy, że rozwiązanie to stanowić ma kolejny element zniechęcający obywateli ukaranych grzywną w postępowaniu mandatowym do kwestionowania zasadności wymierzenia mandatu. Oprócz poniesienia ewentualnych kosztów sądowych, wnoszący odwołanie będzie bowiem ryzykował dalsze pogorszenie swojej sytuacji w postaci wymierzenia mu kary surowszej. Tym samym nawet tak szcątkowo uregulowane

²⁵ Por. M. Cieślak, Zagadnienia dowodowe w procesie karnym, t. I, Warszawa 1955 r., s. 145.

²⁶ W istocie wprowadzając postępowania trójinstancyjne wobec proponowanego przepisu art. 99b § 1 k.p.s.w. przyznającego stronom dalsze prawo do wniesienia apelacji.

prawo do zaskarżenia grzywny wymierzonej mandatem karnym doznawać będzie dalszych praktycznych ograniczeń.

Ponadto opiniowany projekt ustawy budzi wątpliwości konstytucyjne pod kątem prawa do sądu. Prawo do sądu zostało wyrażone w art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 oraz w art. 78 Konstytucji. W myśl art. 45 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepisy te powinny być interpretowane w ścisłym związku z art. 175 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne i sądy wojskowe.

Jak wskazuje M. Żak „zgodnie z utrwalonym orzecznictwem i poglądami doktryny prawniczej prawo to ma charakter wieloskładnikowy i obejmuje cztery równoprawne elementy:

- prawo do sprawiedliwego wyroku sądowego wraz z uzasadnieniem (prawo do rozpatrzenia sprawy i uzyskania wiążącego jej rozstrzygnięcia przez niezależny, bezstronny, niezawisły sąd),
- prawo dostępu do właściwego sądu,
- prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej (m.in. prawo do odpowiednio ukształtowanego systemu środków dowodowych i środków zaskarżenia, prawo stron do przedstawienia argumentów, prawo obywatela do bycia rzetelnie i profesjonalnie reprezentowanym, prawo do obrony, prawo do uczciwego, publicznego, jawnego procesu, prawo dostępu do informacji o stanie sprawy, prawo do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie i bez nieuzasadnionej zwłoki),
- prawo do odpowiednio ukształtowanego ustroju i pozycji konstytucyjnych organów wymiaru sprawiedliwości²⁷”.

W materii opiniowanego projektu jako całości wskazać można, że żaden z ww. elementów nie jest zrealizowany w pełni. Do takiej konstatacji prowadzi wnioskowanie, wedle którego: 1. za uzyskanie sprawiedliwego wyroku, tj. wiążącego rozstrzygnięcia od

²⁷ Zob. M. Żak, Prawo do sądu jako element zasady dobrego rządzenia w świetle orzecznictwa z zakresu praw człowieka, "Palestra" 2/2020, s: 75, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/2-2020/arttykul/prawo-do-sadu-jako-element-zasady-dobrego-rzadzenia-w-swietle-orzecznictwa-z-zakresu-praw-czlowieka> (dostęp: 11.01.2021 r.)

niezależnego, bezstronnego, niezawisłego sądu, trudno uznać nakaz karny wydany przez referendarza sądowego, co zakładana zmiana legislacyjna przewiduje; 2. za dostęp do sądu właściwego trudno uznać ów dostęp dopiero po wniesieniu odwołania od nakazu karnego wydanego przez referendarza sądowego; 3. procedura sądowa nie jest odpowiednio ukształtowana, jeżeli zakłada odwrócenie ciężaru dowodzenia, samo jej inicjowanie przez ukaranego mandatem oraz prekluzję dowodową obciążającą ukaranego; 4. za organ wymiaru sprawiedliwości uznaje się organ ochrony prawnej.

9) art. 101 k.p.s.w:

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
§ 2 zdanie pierwsze Uprawniony do uchylenia prawomocnego mandatu karnego jest <i>sąd właściwy do rozpoznania sprawy</i> , na którego obszarze działania została nałożona grzywna.	§ 2 zdanie pierwsze Uprawniony do uchylenia prawomocnego mandatu karnego jest sąd okręgowy , na którego obszarze działania została nałożona grzywna

Trudno znaleźć uzasadnienie dla przekazania pod kognicję sądów okręgowych uchylenia mandatu karnego. Wskazana kategoria spraw nie wydaje się być szczególnie skomplikowana, obciążenie sądów okręgowych, jako sądów orzekających w sprawach zbrodni, niektórych występków i jako drugoinstancyjnych zdaje się znaczne, zaś ich okręgi (prawdopodobnie utożsamiane przez projektodawców z „obszarami działania”) są na tyle rozległe, że mogą sugerować następcze spowolnienie rozpoznawania kolejnej kategorii spraw, o ile nie paraliż. Niemniej jednak w uzasadnieniu projektu, sprzecznie z zasadami techniki legislacyjnej nie ujęto argumentacji przemawiającej za proponowanym rozwiązaniem, zatem zajęcie kompleksowego stanowiska w tym zakresie jest niemożliwe. Na marginesie jedynie wskazać należy, iż ewentualne poszerzenie właściwości rzeczowej sądów okręgowych, tak jak zaproponowano w opiniowanym projekcie, wymagałoby raczej zmiany art. 25 k.p.k.

- 2. Zgodnie z art. 2 opiniowanego projektu ustawy, w ustawie z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń proponowane jest wprowadzenie zmian:**
w art. 45 § 1:

Obecne brzmienie	Proponowana zmiana
§ 1 Karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie, karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.	§ 1. Karalność wykroczenia ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynął rok; jeżeli w tym okresie wszczęto postępowanie albo wydano zarządzenie o przyjęciu odwołania od mandatu karnego , karalność wykroczenia ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

Wyżej ukazana zmiana przepisu art. 45 § 1 k.w. wynika wprost z treści projektowanych przepisów art. 99a-99d k.p.s.w. Projektodawca zakłada, że wystawienie w reakcji na wykroczenie mandatu karnego nie wszczyna żadnego postępowania, zaś wszczęte ono być może wyłącznie, gdy ukarany mandatem wniesie odwołanie do sądu.

3. Zgodnie z art. 3 opiniowanego projektu ustawy, w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 523, 568 i 2070) po art. 52a dodaje się art. 52b w brzmieniu:

Art. 52b. Na poczet grzywny orzeczonej za wykroczenie w rozumieniu niniejszego rozdziału zalicza się kwoty uiszczone lub wyegzekwowane z tytułu grzywny nałożonej mandatem karnym za to samo wykroczenie.

Punktem wyjścia rozważań na temat projektowanej regulacji prawnej będzie wskazanie, iż ustawowy model wykonywania grzywny jest podporządkowany zasadzie, że podstawową dolegliwością grzywny jest dolegliwość ekonomiczna, preferuje zatem „wykonanie grzywny poprzez jej uiszczenie, natomiast zastępcze formy wykonania kary, w tym przede wszystkim zastępcza kara pozbawienia wolności, mają charakter *ultima ratio*²⁸. Wykonanie egzekucyjne stanowi szczególną formę wykonania podstawowego, stanowi bowiem formę przymusowego wykonania grzywny w postaci, która przez uzyskanie z majątku skazanego środków na zapłatę grzywny odpowiada rodzajowi orzeczonej kary²⁹.

Odnosząc się do treści przywołanego przepisu wskazać należy w pierwszej kolejności na najbliższy z dostrzeżonych problemów, tj. redakcję przepisu sugerującą, jakoby rozdział VIII ustawy Kodeks karny wykonawczy traktował w sposób szczególny

²⁸ W. Dadak, Grzywna samoistna w stawkach dziennych. Aspekty prawnokarne i kryminologiczne, Warszawa 2011, s. 175–177.

²⁹ K. Dąbkiewicz [w:] Kodeks karny wykonawczy. Komentarz, Gdańsk 2020, art. 44.

karę grzywny orzeczoną w postępowaniu wykroczeniowym, podczas gdy rozdział traktuje o karze grzywny, bez rozróżniania rodzaju postępowania, w jakim tę karę orzeczono.

W dalszej kolejności, należy wskazać, iż przepis pośrednio powiązany jest z nowoprojektowaną regulacją z art. 99a § 4 k.p.s.w., wedle której Sąd może wstrzymać wykonalność mandatu karnego (tj. po wniesieniu odwołania do Sądu). Przepis karno-wykonawczy potwierdza więc fakt, iż nowa regulacja prawna ma w założeniu sankcjonować egzekucję grzywny orzeczonej mandatem karnym, mimo wniesienia od niego odwołania do sądu. W praktyce: jednostka korzystająca z procedury odwoławczej przed sądem powszechnym i tak poddana zostaje egzekucji „z mandatu karnego”, o ile sąd nie zdecyduje inaczej, albo do momentu, aż sąd nie zdecyduje inaczej.

Projektowany stan prawny negatywnie rzutował będzie na sytuację ekonomiczną obywateli, szczególnie tych gorzej sytuowanych. Mimo wniesienia odwołania od mandatu karnego do sądu powszechnego, jednostka w okresie od ukarania mandatem karnym do sądowego rozstrzygnięcia na podstawie projektowanego art. 99a § 4 k.p.s.w. może zostać poddana egzekucji kary grzywny, pomimo faktu, iż orzeczenie wydane przez sąd stwierdzające jej winę nie zostało jeszcze wydane.

Samo brzmienie projektowanego przepisu art. 52b k.k.w., w słowach traktujących o „zaliczaniu na poczet”, zdaje się w sposób niejednoznaczny sugerować, iż ewentualne orzeczenie sądu wydane w wyniku rozpoznania odwołania od mandatu karnego może nakładać karę grzywny wyższą od tej nałożonej mandatem karnym. W zamyśle projektodawcy jest to prawdopodobnie uprawnione przez opisane wyżej zniesienie zakazu *reformationis in peius*. Z kolei milczenie projektu w zakresie stanowienia podstawy prawnej zwrotu nienależnie wyegzekwowanej grzywny z mandatu karnego (z ewentualnymi odsetkami) jest znamionem i jednocześnie problematycznym.

II. Uwagi podsumowujące

Wyrażając ogólną ocenę całego opiniowanego projektu ustawy, przytoczyć wypada fragment uzasadnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: „[j]est niesporne, że zarówno aksjologia, jak i technika tworzenia prawa traktują kodeksy w sposób szczególny. Zasady prawidłowej legislacji wymagają więc, by ustawodawca nader rozważnie podejmował nowelizację kodeksów, a w każdym razie, by powstrzymywał się od nowelizowania ich drogą pośrednią, gdy pozornie niezmieniony tekst kodeksu zostaje

wydrążony z treści postanowieniami ustaw szczegółowych. Jest to szczególnie ważne, gdy nowelizacja ma dotyczyć kodeksowych unormowań o charakterze zasadniczym, przesądzających samą istotę poszczególnych instytucji danej gałęzi prawa³⁰.

Biorąc pod uwagę powyższe, wyrazić należy jednoznacznie negatywną opinię o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (druk sejmowy nr 866), jako projekcie niedostatecznie rozważonym, niedopracowanym, wewnętrznie sprzecznym, niezgodnym z aksjologią polskiego systemu prawnego i w konsekwencji niezgodnym ze wskazanymi w opinii przepisami ustawy zasadniczej.

Odnosnie do samego *ratio legis* ustawy o zmianie k.p.s.w., godzi się zaś przytoczyć stanowisko doktrynalne, zgodnie z którym: „każda ustawa powinna służyć realizacji jasno, precyzyjnie określonych celów, stanowiących fundament logistyczno-normatywny „dobrego prawa”. Wynikają one z jednej strony z samego brzmienia tekstu normatywnego zawartego w regulacji ustawowej, a z drugiej z uzasadnienia, które towarzyszy projektowi regulacji ustawowej. O motywach przyjmowania danej regulacji ustawowej możemy wywodzić także z opracowań, konferencji, poszczególnych zindywidualizowanych wypowiedzi autorów projektu, konstatacji naukowych i społecznych oraz innych wydarzeń poprzedzających proces legislacyjny, w których wyjaśniane i uzasadniane są przyczyny, istota i skutki promowanych rozwiązań prawnych³¹.

Przypominając w tym miejscu, że według uzasadnienia poselskiego projektu: „[p]rojektowana ustawa ma na celu usprawnienie postępowania w sprawach o wykroczenia oraz odciążenie sędziów sądów powszechnych od obowiązków związanych z rozpoznawaniem spraw o wykroczenia, z zachowaniem konstytucyjnej i konwencyjnej gwarancji prawa do sądu w sprawach o wykroczenia”, stwierdzić należy, że cel ten – z przyczyn w niniejszej opinii podanych – osiągnięty zostać nie może.

Jeżeli jednak wiarę dać doniesieniom o powiązaniu złożenia niniejszego projektu z faktem rosnącej liczby postępowań wykroczeniowych zakończonych wyrokami uniewinniającymi, wydanymi na skutek odmowy przyjęcia mandatu przez protestujących

³⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 18 października 1994, K 2/94.

³¹ Piotr Dobosz, *Ratio legis est anima legis a potrzeba istnienia i wzmocnienia państwowej służby konserwatorskiej w Polsce*, [w:] *Ochrona dziedzictwa kulturowego. Założenia systemu służb konserwatorskich w Polsce*, Warszawa 2016, s. 41.

obywateli przeciwko obostrzeniom pandemicznym i wyrokowi Trybunału Konstytucyjnego w sprawie aborcji, to uznać należy, iż rzeczywiste *ratio legis* zostało przemyślnie ukryte. W takim wypadku opiniowany projekt ustawy uznać trzeba za przejaw tzw. ustawodawstwa emocjonalnego nakierowanego na ochronę partykularnych interesów. Powyższe dalekie zaś jest od standardów demokratycznego państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, w którym legislatura powinna tworzyć „dobre prawo” i odpowiadać swoją aktywnością na realne potrzeby całego społeczeństwa, a nie interesy poszczególnych ugrupowań politycznych.

III. Konkluzja

Ze stanowczością stwierdzić trzeba, iż proponowana regulacja prawna jest przejawem zbyt daleko posuniętego i niebezpiecznego punitywnego zwrotu w polityce karnej państwa, a nadto wprowadzałyby szereg rozwiązań sprzecznych z Konstytucją RP.

Przedstawiając Pani Marszałek powyższe uwagi, zwracam się z uprzejmą prośbą o przekazanie ich Państwu Posłankom i Posłom.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/